Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración

Carpeta Nº 3452 de 2003

Versión Taquigráfica N° 2223 de 2003

ESTATUTO DE ROMA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Se establecen procedimientos para asegurar su aplicación

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 12 de noviembre de 2003

(Sin corregir)

PRESIDE: Señora Representante Margarita Percovich.

MIEMBROS: Señores Representantes Fernando Araújo, Jorge Barrera, Gustavo Borsari Brenna, Daniel Díaz Maynard, Alejo Fernández Chaves, Felipe Michelini, Jorge Orrico y Francisco A. Rodríguez Correa.

INVITADOS: Doctores Antón Cámen, Asesor Jurídico del Comité Internacional de la Cruz Roja para América Latina; y Gabriel Valladares, Asesor Jurídico de la Delegación Regional para Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay.

SEÑORA PRESIDENTA (Percovich).- La Comisión de Constitución, Códigos y Legislación General tiene el placer de recibir a integrantes del Comité Internacional de la Cruz Roja. Recibimos al doctor Antón Cámen, asesor jurídico para América Latina y al doctor Gabriel Valladares, quien también es asesor jurídico del Comité Internacional para el cono sur. La razón de la entrevista es el Estatuto de Roma que tenemos en consideración en la Comisión de Constitución, Códigos y Legislación General, enviado por el Poder Ejecutivo.

SEÑOR VALLADARES.- Soy el asesor jurídico de la delegación regional del Comité Internacional de la Cruz Roja que cubre a Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y este país.

En primer lugar, queremos agradecerles en nombre del Comité Internacional de la Cruz Roja esta oportunidad que se nos brinda para expresarles algunos comentarios que tenemos sobre un proyecto de ley que seguramente ustedes tratarán, que es el de implementación del Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional.

Creo que los señores Diputados ya saben que el Comité Internacional de la Cruz Roja es una organización internacional, que en base a unas características muy peculiares de neutralidad, imparcialidad e independencia trabaja para la protección y asistencia de víctimas de conflictos armados y de ciertas

situaciones de violencia interna y que, por otra parte, es promotor y guardián de lo que es el derecho internacional humanitario, es decir, el derecho que protege a estas víctimas.

En ese sentido, el Comité Internacional de la Cruz Roja ha tenido una estrecha vinculación durante todo el proceso que culminó con la adopción en Roma, el 17 de julio de 1998, de este Estatuto que hoy ustedes están implementando.

La idea del Comité es que, básicamente, si bien los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos Adicionales de 1977 tienen muchas de las figuras que hoy en día se ven reflejadas especialmente en el artículo 8º de este Estatuto, también es cierto que hay algunos elementos que han quedado en el tintero - por decirlo así- y nosotros estamos tratando de promover que los Estados que son parte tanto en los Convenios como en el Estatuto tengan en consideración aquellas figuras que hayan quedado por fuera del consenso general de 1998.

Por otra parte, el motivo por el cual el Comité apoya la creación y que los Estados ratifiquen masivamente el Estatuto es porque consideramos que también constituye un elemento de disuasión importante. En última instancia, disuadiendo conductas delictivas o criminales que son graves para toda la comunidad internacional, de alguna manera, favorecemos que haya menos víctimas en los conflictos.

Por último, el Comité trabaja básicamente colaborando con los Estados en esta fase en la que están ustedes, es decir, en la de implementación, en base a nuestra "expertise" en el área del derecho internacional humanitario, para que, de alguna manera, haya una complementariedad, que es lo que estamos sosteniendo. El Comité apoya la creación de esta Corte, y desde el comienzo fue así, solo si es complementaria como lo es de las jurisdicciones nacionales. No hay que olvidarse de que los Convenios y los Protocolos obligan al Estado a pulir lo que nosotros llamamos infracciones graves o crímenes de guerra.

Estoy acompañado con el doctor Cámen que es el asesor jurídico para América Latina. Precisamente, él es el representante de una División especial que tenemos que es el Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario que trabaja en estos temas con todos los Estados de Latinoamérica.

SEÑOR CÁMEN.- Soy asesor jurídico para América Latina del CICR.

Efectivamente, el CICR tiene en todo el mundo el cometido no solo de reaccionar a los sufrimientos de las víctimas de la guerra sino también de prevenir. Este es un cometido dado por los Estados; no es algo que se inventó. Refiere específicamente a los conflictos internacionales; es un cometido que se encuentra en los tratados mismos que los Estados firmaron y no en la Cruz Roja. En eso estamos trabajando. Es una función de prevención. ¡Y ojalá nunca haya que aplicarlos!

En todo el mundo asistimos a las Comisiones que estudian los Códigos Penales y también al Poder Ejecutivo cuando el proyecto está en elaboración.

El proyecto que ustedes tienen aquí en Uruguay es para asegurar la cooperación con la Corte Penal y para que el principio de complementariedad funcione. Debo decir que no es algo nuevo, porque ya antes de 1965 - si no me equivoco- Uruguay contrajo el compromiso internacional de respetar y hacer respetar los Convenios de Ginebra de 1949. Esos Convenios han sido completados en 1977 por los Protocolos. Uruguay también es parte en esos tratados desde 1985.

En el primer Protocolo, se amplió la lista de los crímenes de guerra. El problema es que la lista de los crímenes, es decir, las figuras delictivas que existen en el sistema de Ginebra no son totalmente iguales a las que se prevén en el Estatuto de Roma. Al respecto, nuestra preocupación es que los Estados que están trabajando en este tema aprovechen esta oportunidad para abrir un capítulo especial para integrar los crímenes que ya había en 1949.

También es verdad que durante muchos años - hasta los años noventa- había muy pocos Estados que cumplieron con la incorporación de los crímenes de guerra definidos inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial. Pero durante los años noventa, hubo un cambio considerable bajo la influencia de desarrollos como la Corte para Ruanda y la Corte para la ex Yugoslavia, y últimamente también en relación con la Corte Penal Internacional permanente.

Lo que queremos hacer es recordar a la Comisión la obligación del Estado de considerar las obligaciones de los Convenios y los Protocolos. Al leer el proyecto, me parece que hay únicamente tres crímenes que no están contemplados. En cuanto a los crímenes de guerra, con su proyecto, Uruguay contempla 50 de ellos, es decir, el conjunto de lo que hay en el Estatuto de Roma. Y después hay únicamente tres que no están. Los otros, en mi opinión, son más bien una cosa de interpretación, de aplicación a nivel del fiscal y del juez nacional.

Los tres crímenes que faltan, que son definidos por el primer Protocolo Adicional de 1977, son los siguientes. El primero es la demora injustificable en la repatriación de prisioneros de guerra. Esto está en el artículo 85, párrafo 4, letra b) del Protocolo Adicional I. El segundo crimen que parece faltar es hacer objeto de un ataque a localidades no defendidas - es un término técnico- y zonas desmilitarizadas. Eso se encuentra en el artículo 85, párrafo 3, letra d) del Protocolo. El último que hemos identificado corresponde a los ataques contra instalaciones que contengan fuerzas peligrosas, como por ejemplo, centrales nucleares. Eso está estipulado en el Protocolo, en el artículo 85, párrafo 3, letra c).

Con excepción de estos tres crímenes, con la remisión que el proyecto hace al Estatuto de Roma y sin considerar una serie de principios generales que tocan a la jurisdicción y, tal vez, a la responsabilidad de los superiores, me parece que este proyecto va a permitir al Uruguay no solo garantizar la complementariedad con la Corte, con esa nueva institución, sino también cumplir finalmente con las obligaciones contratadas en 1965 y en 1985.

SEÑOR MICHELINI.- Quiero agradecer la presencia de los delegados de la Cruz Roja, los doctores Antón Cámen y Gabriel Valladares.

Desde ya señalamos que apreciamos mucho no solo su visita a la Comisión sino también el esfuerzo y la trayectoria del Comité a lo largo de tantas décadas por la vigencia plena del Derecho Internacional Humanitario. Además, en una trágica etapa de la historia de nuestro país fue bien importante la actividad del Comité.

Dicho esto, queremos saber algunas cosas. Una de ellas es si el Comité tuvo oportunidad de dialogar con el Poder Ejecutivo. Como se sabe, cuando el Poder Legislativo aprobó la ley ratificatoria del Estatuto de Roma incluyó un artículo en el que imponía al Poder Ejecutivo enviar, en un plazo de seis meses, el proyecto que efectivamente mandó. Me refiero a la iniciativa sobre la implementación de la parte IX del Estatuto en cuanto a complementar la cooperación con la Corte Penal Internacional

Además, quiero saber si los países cercanos, Brasil, Argentina, Chile, tal vez Costa Rica por su similitud en cuanto a las condicionantes internas, han legislado en el sentido de contemplar los delitos establecidos en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, que no están comprendidos en el Estatuto.

También quiero plantear algo que está fuera del tema pero que es importante: ¿hay un tiempo perentorio para que Uruguay tenga que legislar o implementar en vías de lo que va a ser la cooperación con la Corte? Asimismo, quiero saber si tiene incidencia el famoso acuerdo de sede entre los Estados y la Corte Penal Internacional, ya que por lo menos a nivel del país lo ha reclamado con insistencia la señora Diputada Percovich. No se me escapa la importancia internacional pero quiero saber si tiene algún elemento de relación con los aspectos que ustedes vigilan del derecho internacional.

Reitero mi agradecimiento por su presencia aquí.

SEÑOR VALLADARES.- Agradezco las preguntas formuladas, que son muy pertinentes.

El Comité Internacional de la Cruz Roja tuvo varios contactos con distintos sectores del Poder Ejecutivo, en el ámbito de los Ministerios, inclusive con el Ministro de Relaciones Exteriores y con el Ministerio de Defensa Nacional. También tuvo contactos a nivel técnico.

Empezamos el trámite de promover la ratificación - lo recuerdo bien porque estuve presente- en el año 1999, con los entonces Ministros de Defensa Nacional, señor Storace, y de Relaciones Exteriores, señor Opertti.

Después, a niveles técnicos, cuando supimos de ese plazo perentorio para la implementación del trabajo tuve varias reuniones con la señora Berta Feder, quien recibió de nuestras manos asesoría y toda la documentación

pertinente sobre estos puntos.

De todas maneras, quiero aclarar que el Comité Internacional entrega el material y asesora pero, por supuesto, el Estado es el que elige la técnica legislativa que utiliza.

Acerca de este punto, quisiera que la Comisión tenga en cuenta lo siguiente. Las oportunidades históricas para cumplir con las obligaciones que son del Estado, son pocas, especialmente en el área más cara al Estado, que es la represiva de cualquier conducta ilícita o delictual, y más aún en materia de crímenes internacionales. En ese sentido -y respondo la segunda pregunta-, nuestra prédica cuando trabajamos en la implementación del Estatuto de Roma se basó en que también es una oportunidad para cumplir con esas obligaciones. De hecho, los dos países limítrofes con Uruguay - tanto Brasil como Argentina-, en sus proyectos de ley, han instrumentado las conductas faltantes al Estatuto que sí figuran en los convenios de Ginebra. La diferencia que tienen esos dos proyectos con respecto a este es que no hacen remisión a los artículos 6, 7 y 8 sino que describen las conductas que consideran que hay que punir. Ahí se han incorporado conductas. Por ejemplo, en el caso Argentino, se sugirió estudiar la posibilidad de incluir una conducta que no estaba en el Estatuto y que no era muy clara en el Protocolo II de Ginebra sobre conflictos armados internos. En el caso brasileño se han incluido todas, las del Estatuto, las de los Convenios y las de los Protocolos.

Eso es muy positivo, porque también hay que encararlo desde otro punto de vista. Estamos hablando de complementariedad y ustedes saben muy bien que a nivel internacional, muchas veces, el estudio de la tipología penal presenta su interpretación, y es mucho mejor que un Estado tenga más cantidad de figuras para que pueda juzgar en su propio territorio a un nacional, cualquiera sea la circunstancia, que tener una duda a nivel del fiscal o de quien haga el trabajo de la Corte y que pidan a ese individuo. Por eso creo que también es importante desde el punto de vista de la tipificación y de la punición nacional tomar en cuenta esto. Se trata de apenas tres figuras que pueden ser contempladas en un simple artículo. Sé que puede haber problemas de técnicas legislativas. Por ejemplo, hay algunos Estados que simplemente han puesto las conductas, como han hecho ustedes. Siempre estamos hablando de crímenes de guerra; no podemos hablar de crímenes de lesa humanidad ni de genocidio porque no está en nuestro mandato, lo cual no quiere decir que nos interesaría que en esos casos se tengan en cuenta cuáles son los estándares internacionales. En cuanto a los crímenes de guerra, es muy importante que el Estado se dé cuenta de que si tiene la gama completa, los problemas van a ser menores; si la gama no está bien, probablemente por una cuestión de interpretación, hasta pueda fracasar la complementariedad en algún sentido.

Creo que es una oportunidad para Uruguay hacerlo con las tres figuras que menciona mi colega Antón Cámen, o agregando una frase - como han hecho otros países- que diga: "(...) y todas aquellas otras infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos de 1977". Es algo muy sencillo. Con eso cubrirían todo el estándar que Uruguay tiene obligación cumplir con los instrumentos internacionales en el área.

SEÑOR CÁMEN.- Quiero agregar que a nivel internacional, de hecho, el proyecto de Brasilia y la ley alemana de 2002 son largamente considerados como modelos o, al menos, como fuentes importantes de inspiración porque ambos son muy completos, han sido el resultado de un trabajo bastante profundo. En efecto, yo también vi, cuando estuve trabajando en los países de Europa, que hay una tendencia clara a enumerar los crímenes. Muchos países, como Francia o Suiza, pensaban que eso es necesario para satisfacer el principio constitucional de legalidad que casi todos los Estados contemplan. No obstante, por supuesto que es posible hacer una remisión, pero eso depende de cada país.

La tercera pregunta refería a si había un plazo. No lo hay. Lo que seguramente va a pasar en el próximo año es que la Corte empiece a funcionar muy completamente; pienso que eso sucederá en un plazo mucho más rápido que el que la mayoría de los Estados anticiparon. Lo que sucede es que si se da un caso - bastante hipotético, pero lo debemos admitir- en el que un Estado no es capaz de reprimir por sí mismo una conducta incriminada por el Estatuto de Roma, puede ser que solamente la Corte sea competente y eso quiere decir que la pretensión del Estado en cuanto a su soberanía en materia penal se ve menoscabada. Por eso, en general, se hace la recomendación de avanzar rápidamente con esto, pero no con el sentido de darse prisa sin profundizar verdaderamente en el tema, porque es muy importante, complicado y las penas son las más altas.

En cuanto al Acuerdo de Sede el mecanismo que se prevé en el Estatuto está vinculado con las inmunidades de los funcionarios de la Corte para facilitarles hacer gestiones, incluso investigaciones. Eso es algo que está un poco afuera de la represión de lo que el Código Penal contempla, pero también es, claramente, algo que ahora piensa la mayoría de los Estados, al menos los europeos y también Canadá, que ya han avanzado mucho.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos muchísimo vuestra presencia. Nos alegramos de haberlos podido recibir en su pasaje por el Uruguay y les deseamos mucha suerte en el resto de las gestiones que hagan en América Latina.

SEÑOR VALLADARES.- Muchas gracias a ustedes y quiero decir que vamos a dejarles una carpeta con material referido a estos temas, para que puedan tomarlo en cuenta al momento de sus discusiones.

SEÑORA PRESIDENTA.- Muchas gracias.